

17 de Febrero 2006

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas



Nota Informativa

MODIFICACIONES AL PEF 2006

El 15 de noviembre de 2005 la H. Cámara de Diputados aprobó el Presupuesto de Egresos de la Federación 2006 (PEF 2006). Tal como lo ha hecho en la última década, en ejercicio de sus facultades establecidas en el Art. 74 constitucional, el Legislativo modificó sustancialmente, el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, enviado por el Poder Ejecutivo para su análisis y aprobación. Este es un proceso que año con año se ha vuelto más complejo; por una parte, los legisladores buscan incidir en la oferta de bienes y servicios que el gobierno ofrece a la población; por otra parte, el Ejecutivo se muestra reacio a que le modifiquen el presupuesto, afectando programas que son relevantes para la administración. En el año 2000 se introdujeron un poco más de veinte modificaciones, que contrastan con los extensos anexos de los años 2005 y 2006. De manera recurrente, la SHCP contrarresta las adiciones realizadas por los diputados, argumentando la falta de reglas y definiciones claras en los programas y proyectos, aplicando reducciones, precisamente donde los diputados habían solicitado recursos adicionales o como en el ejercicio 2005, interponiendo una controversia constitucional. Por el lado del Poder Legislativo, la forma en que ha tratado de proteger las modificaciones realizadas ha sido la etiquetación exhaustiva de recursos, lo que da lugar a extensos anexos al decreto, que no se concatenan adecuadamente y originan inconsistencias entre las cifras del Decreto: un ejemplo de esta situación es el Programa Especial Concurrente (PEC).

Adicionalmente, el Poder Legislativo ha promovido la transparencia en el ejercicio de los recursos públicos y el fortalecimiento del rendimiento de cuentas, lo que ha resultado en mayor disposición de información, que no siempre es más útil para el

Reasignaciones Presupuestales como Porcentaje del Proyecto de PEF

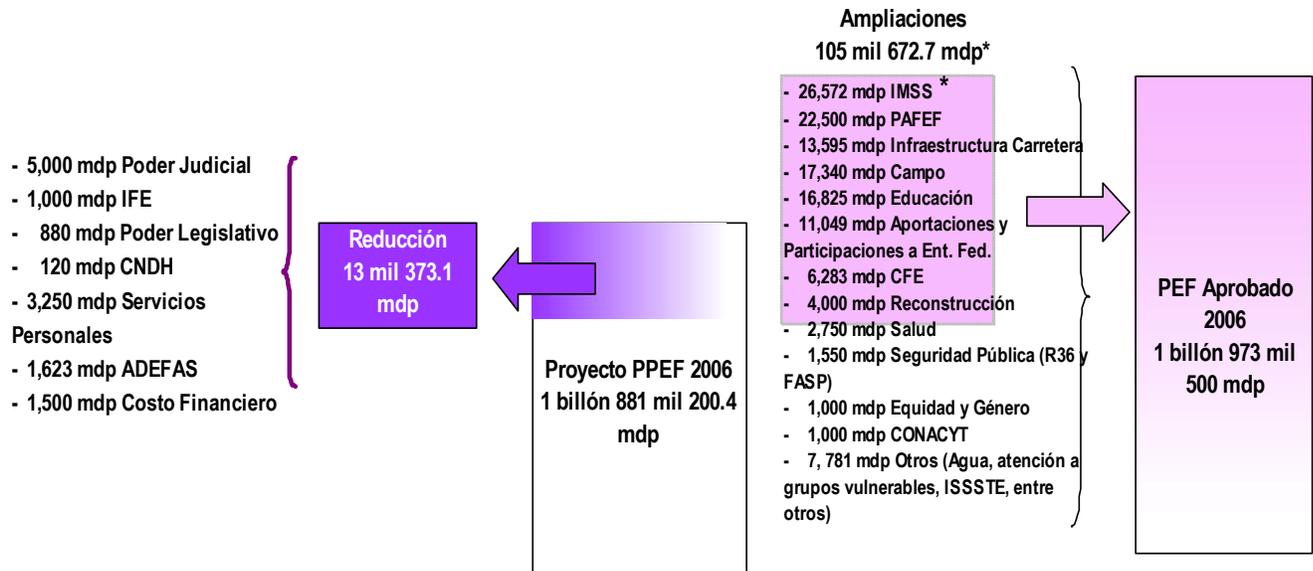
(Millones de pesos)

Año	Proyecto	Reasignaciones	% Proyecto
2000	1,187,819.1	7,494.3	0.6%
2001	1,339,601.7	22,264.8	1.7%
2002	1,410,654.4	52,679.9	3.7%
2003	1,500,180.4	24,665.3	1.6%
2004	1,637,055.4	13,449.3	0.8%
2005	1,744,370.6	74,071.1	4.2%
2006	1,881,200.3	92,299.6	4.9%
Promedio 2004-2006			3.3%
Promedio 2000-2006			2.5%

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas con información de los Presupuesto de Egresos de la Federación 2000-2006, proyecto y aprobado.

seguimiento del gasto público.

La LIX Legislatura modificó, en promedio, el 3.3 por ciento del proyecto de presupuesto del Ejecutivo, esta es una cifra muy pequeña, que da cuenta de las enormes rigideces del gasto público, a pesar de un escenario optimista con ingresos excedentes provenientes del petróleo. Una objeción adicional al incremento del gasto público, proviene de la férrea disciplina fiscal que ha caracterizado a la administración, en la cual, las metas de déficit público se han mantenido inamovibles. En este contexto, el proceso de análisis, deliberación, aprobación y ejercicio fiscal se ha realizado en medio de una pugna por los excedentes petroleros, entre el Ejecutivo, el Legislativo, las Entidades Federativas, y PEMEX.



* No se considera el incremento por 26 mil 572.4 mdp para el IMSS, ya que con esta ampliación, el PEF aprobado se eleva a 2 billones 72.4 mdp. La SHCP se encargará de que el ejercicio del gasto se ajuste a los ingresos aprobados en la LIF2006 y que el IMSS cuente con esta ampliación presupuestal.

En cuanto a resultados presupuestales esperados por los diputados, el año 2005 fue desafortunado, la controversia constitucional impidió el ejercicio de recursos, opacó la asignación de recursos para otros programas y finalmente aunque se resolvió, merced a los recursos adicionales provenientes del petróleo, no hubo claridad en cuanto a la asignación de los recursos, el avance del ejercicio o la consecución de metas. De esta manera las modificaciones realizadas al presupuesto y aprobadas en el decreto se vieron contrarrestadas por el Ejecutivo.

Durante los meses de septiembre a noviembre de 2005, los diputados modificaron el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2006. En este caso, se realizaron reducciones por 13 mil 373.1 millones de pesos, básicamente en los Ramos Autónomos: Poderes Legislativo y Judicial, IFE y CNDH; así como en el costo financiero y en el capítulo de servicios personales. Junto a estas reducciones se realizaron ampliaciones por 105 mil 672.7 millones de pesos, lo que da una reasignación de 92 mil 299.6 millones de pesos, esto es, el 4.9 por ciento del monto presentado por el Ejecutivo en el Proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación 2006. De acuerdo con el gráfico, las ampliaciones se destinaron a gasto federalizado: PAFEF, Aportaciones y Participaciones,

Reconstrucción, Seguridad Pública; también a través de los incrementos en salud, educación, infraestructura carretera e hidráulica, se precintaron recursos para las entidades federativas.

En los anexos del presupuesto se etiquetan detalladamente los recursos para educación, salud, cultura, equidad y género, el programa de desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas, seguridad pública, agua e infraestructura carretera. Al igual que el año anterior, estos anexos presentan inconsistencias que afectan las cifras generales del presupuesto, esto se explica por la forma en que las diferentes comisiones trabajan en un apartado del presupuesto, bajo presión y con poco tiempo para que la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública coteje cuidadosamente las cifras entre el articulado del decreto y sus múltiples anexos. Si a esto se agregan las modificaciones de última hora se introducen en el pleno, se entienden las contradicciones en el Decreto.

El 15 de noviembre de 2005, se aprobó el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2006, en lo general, y se reservó para discusión en lo particular, la mayor parte de los 77 artículos del dictamen, con los anexos respectivos. En las discusiones que siguieron en el pleno, fue difícil

**Modificaciones Realizadas al Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2006
(Millones de pesos corrientes)**

Concepto	Proyecto Ejecutivo	Reducciones	Ampliaciones	Reasignaciones	Decreto enviado al	Comentarios
Gasto Neto Devengado del Sector Público Presupuestario	1,881,200.3	13,373.1	132,245.1	118,872.0	2,000,072.4	Diferencia de 26 mil 572.4 mdp respecto a los ingresos estimados en la LIF2006. La SHCP se encargará de realizar los ajustes pertinentes, durante el ejercicio del gasto, para garantizar un equilibrio presupuestario y que el IMSS reciba la ampliación por 26 mil 572.4 mdp para su
Gasto Programable del Sector Público Presupuestario	1,319,499.4	10,249.9	124,262.0	88,316.1	1,433,511.5	gasto operativo
Ramos Autónomos	50,092.0	7,209.9	56.6	-7,153.3	42,938.8	
Poder Legislativo	7,764.2	906.0	56.6	-849.4	6,914.8	
Cámara de Diputados	4,386.9	174.8	56.6	-118.2	4,268.7	35 mdp para la Comisión de Equidad y Género.
Cámara de Senadores	2,651.3	727.1		-727.1	1,924.2	
Auditoría Superior de la Federación	726.0	4.1		-4.1	721.9	
Poder Judicial	28,541.2	5,151.9		-5,151.9	23,389.3	
Suprema Corte de Justicia de la Nación	3,439.8	500.7		-500.7	2,939.1	
Consejo de la Judicatura Federal	23,807.1	4,403.4		-4,403.4	19,403.8	
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación	1,294.3	247.9		-247.9	1,046.4	
Instituto Federal Electoral	12,920.6	1,028.5		-1,028.5	11,892.1	
Comisión Nacional de los Derechos Humanos	866.0	123.5		-123.5	742.5	
Ramos Administrativos	407,443.1	1,415.5	54,570.6	53,155.1	460,598.2	
Presidencia de la República	1,628.6	6.7		-6.7	1,621.9	
Gobernación	4,432.8	23.4	328.5	305.1	4,737.9	
Relaciones Exteriores	4,530.7	19.8		-19.8	4,510.9	
Hacienda y Crédito Público	25,957.2	118.5	1,373.3	1,254.8	27,211.8	80 mdp. INEGI Diagnóstico Nacional sobre todas las formas de violencia contra las niñas y mujeres, encuesta representativa a nivel estatal.
Defensa Nacional	25,331.9	162.5	862.5	700.0	26,031.9	
Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	37,479.3	47.4	13,588.8	13,541.4	51,020.7	Incremento de recursos para el Programa Especial Concurrente (PEC)
Comunicaciones y Transportes	20,127.1	34.9	13,595.0	13,560.1	33,687.2	7,687.9 mdp para Construcción y Modernización; 5, 601.6 mdp para caminos Rurales y Alimentadoras.
Economía	6,735.4	18.2	901.4	883.2	7,618.6	
Educación Pública	125,488.4	421.6	12,523.6	12,102.0	137,590.4	20.6 mdp Equidad y Género (15.6 mdp. Programa de Capacitación al Magisterio para Prevenir la Violencia contra las Mujeres); 1,225 mdp. para Cultura.
Salud	39,118.9	94.9	3,331.5	3,236.6	42,355.5	581.5 mdp Equidad y Género (303.2 mdp. Centro Nacional de Equidad y Género, 15 mdp. Instituto Nacional de Perinatología, 57.6 mdp Hospital de la Mujer, 20 mdp. Hospital de la Mujer en Cancún Qro., 31.5 mdp Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias
Marina	9,081.6	55.6	137.5	81.9	9,163.5	
Trabajo y Previsión Social	3,262.4	9.6	9.3	-0.3	3,262.1	9.3 mdp Equidad y Género (Dirección General de Equidad y Género)
Reforma Agraria	2,868.8	9.7	1,576.5	1,566.8	4,435.6	
Medio Ambiente y Recursos Naturales	17,008.0	43.8	4,378.7	4,334.9	21,342.8	9.6 mdp Equidad y Género (Unidad Coordinadora de Participación Social y Transparencia), 3,800 mdp proyectos de la CNA.
Procuraduría General de la República	9,486.4	50.0	114.2	64.2	9,550.6	114.2 mdp Subprocuraduría de Derechos Humanos (Fiscalía Especial para Investigar las Desapariciones y Asesinatos de Mujeres).
Energía	27,331.3	6.9		-6.9	27,324.4	
Desarrollo Social	26,486.2	213.2	299.8	86.6	26,572.8	99.8 Equidad y Género (Programa de apoyo a las instancias de mujeres en las entidades federativas, para implementar y ejecutar programas de prevención de la violencia contra las mujeres). A su vez tuvo una reducción de 200 mdp. del Fondo Nacional de Habitación Popular (FONHAPO).
Turismo	1,230.8	3.5		-3.5	1,227.3	
Función Pública	1,420.6	8.2		-8.2	1,412.4	
Tribunales Agrarios	578.7	3.6		-3.6	575.1	
Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	1,142.9	6.4		-6.4	1,136.5	
Seguridad Pública	8,761.2	36.8	550.0	513.2	9,274.4	50 mdp Equidad y Género (Programa para Atender las Necesidades de las Mujeres en Reclusión por Delitos Federales y sus hijas e hijos), 267.5 Complemento a Socorro de Ley y 232.4 mdp. programas y acciones especiales de seguridad pública en zonas fronterizas y Entidades impactadas por la incidencia delictiva.
Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal	74.9	0.5		-0.5	74.4	
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	7,879.0	19.8	1,000.0	980.2	8,859.2	
Ramos Generales	499,064.7	26,822.3	36,779.1	9,956.8	509,021.4	
Aportaciones a Seguridad Social	175,230.8	26,572.4	1,890.8	-24,681.6	150,549.2	823.6 mdp para IMSS Oportunidades. La Cámara aprobó 26 mil 572.4 mdp para el gasto operativo del IMSS, modificación que rebasó el presupuesto aprobado de 1,973,500 mdp. Para solucionar esta situación se le pidió a la SHCP que realice los ajustes pertinentes durante el ejercicio del gasto público, para dotar al IMSS de estos recursos.
Provisiones Salariales y Económicas	5,998.7	249.9	5,000.0	4,750.1	10,748.8	249.9 mdp menos al Programa Salarial, 5 mil mdp de ampliación a otras Provisiones Económicas, Mil mdp al Fondo Metropolitano y 4 mil mdp al Programa de Reconstrucción.
Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos	28,829.6		4,322.0	4,322.0	33,151.6	4 mil 321.9 mdp. Provisiones para servicios de educación básica en el DF.
Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	289,005.6		3,066.3	3,066.3	292,071.8	
Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas	0.0		22,500.0	22,500.0	22,500.0	
Gasto programable de las entidades de control presupuestario directo	562,526.5	1,374.6	33,732.1	32,357.5	594,884.0	
Pemex	105,585.6	363.5		-363.5	105,222.1	
CFE	147,515.2	178.6	6,283.3	6,104.7	153,619.9	6 mil 283.3 mdp para compensar el incremento en el costo de producción de la CFE.
LyFC	26,209.9	63.7		-63.7	26,146.2	
IMSS	209,820.4	625.8	26,572.4	25,946.6	235,767.0	26 mil 572.4 mdp que deberán moverse de las reservas del Instituto para financiar su gasto de operación.
ISSSTE	73,395.4	143.0	876.4	733.4	74,128.8	
Gasto No programable	561,701.0	3,123.2	7,983.1	4,859.9	566,560.9	
Deuda Pública	183,542.6	1,500.0		-1,500.0	182,042.6	
Participaciones a Entidades Federativas y Municipios	282,934.8		7,983.1	7,983.1	290,917.9	
Erogaciones para los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca	36,972.8			0.0	36,972.8	
Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores	15,500.0	1,623.2		-1,623.2	13,876.8	
Gasto no Programable de las entidades de control directo	42,750.7			0.0	42,750.7	
Menos					0.0	
Cuotas al ISSSTE y Transferencias a las Entidades de Control Directo	199,626.9	26,572.4	876.4	-25,696.0	173,930.9	Reducción de 26 mil 572.4 mdp de las reservas del IMSS.

n.a. No aplica. n.d. No disponible

Nota: Los totales pueden no coincidir, debido al redondeo de las cifras.

FUENTE: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados con información del Proyecto y Dictamen del PEF 2006.

hacer el seguimiento de los cambios introducidos y la Cámara de Diputados aprobó de último momento una ampliación por 26 mil 572.4 millones de pesos para el gasto operativo del IMSS, que provendría de las reservas técnicas del Instituto; sin embargo esta modificación implicaba un cambio en la Ley de Ingresos ya sancionada, y modificaba el techo del presupuesto ya aprobado, de un billón 973 mil 500 millones de pesos a 2 billones 72.4 millones de pesos. La solución que la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública propuso fue dejar el presupuesto en los dos billones de pesos, y solicitar a la SHCP, en los términos del artículo 25 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y otras disposiciones aplicables del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2006, llevar a cabo las medidas pertinentes para que el ejercicio del gasto se ajuste a la Ley de Ingresos aprobada, así como garantizar que el IMSS obtenga la ampliación a su gasto operativo.

Este es el error más evidente, y cuya solución rebasa el límite de la mera cuadratura de cuentas; sin embargo, a nivel de anexos se pueden encontrar otras paradojas, por ejemplo el anexo 3 donde

se describe la composición del Programa Especial Concurrente PEC, en éste se realizaron las ampliaciones, sin contemplar las reducciones propuestas, por lo que el presupuesto del PEC, eventualmente tendrá que ajustarse a los techos aprobados para cada ramo, con el consecuente sacrificio presupuestal de algunos de sus programas y proyectos.

A pesar de la reforma constitucional que permitió alargar los tiempos para el análisis y deliberación del presupuesto de egresos; este lapso no ha resultado suficiente para realizar las modificaciones presupuestales en forma ordenada y sistemática; las comisiones legislativas encargadas del proceso aún no cuentan con el *know-how* adecuado para evitar inconsistencias en el decreto de presupuesto de egresos, que dan lugar a que el Ejecutivo invalide o minimice las modificaciones, en la práctica. Al respecto es deseable que la Cámara fortalezca los mecanismos que le permitan mejorar los procesos técnicos relacionados con el análisis, discusión y aprobación del presupuesto de egresos de la federación, para evitar incertidumbre en el ejercicio del gasto público.

Si desea profundizar en el tema favor de comunicarse a las extensiones 4909 y 4902.

H. Cámara de Diputados

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas

Av. Congreso de la Unión, No. 66, Edificio "G" Tercer Nivel
Col. El Parque, Del. V. Carranza, C.P. 15969. MÉXICO, D.F.